Ordenamiento Jurídico Municipal

José María Pacori Cari

Maestro en Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín - Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo - Miembro de Pleno Derecho del Instituto Vasco de Derecho Procesal

Introducción

El gobierno local como un nivel de gobierno

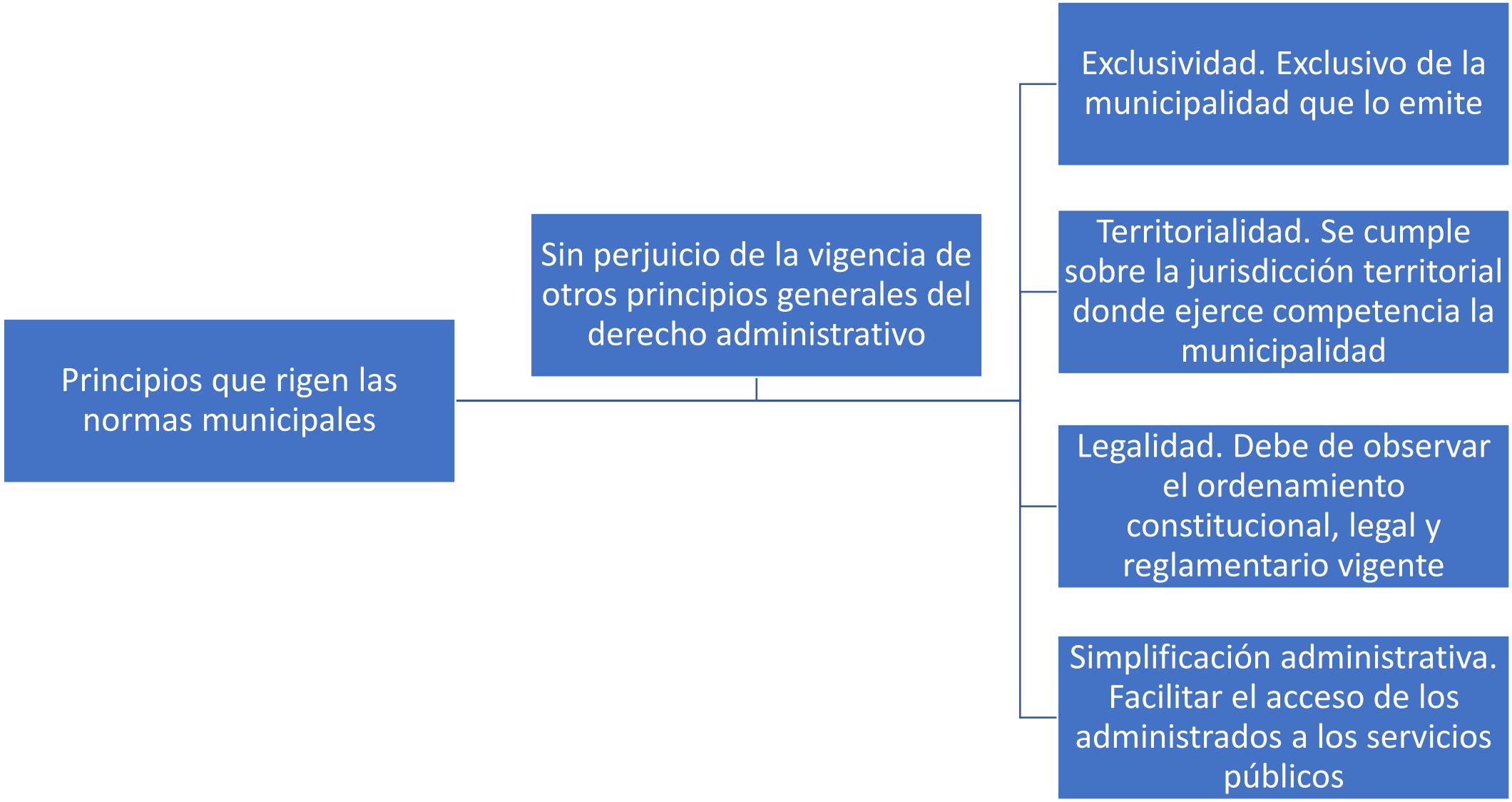
El ordenamiento jurídico de las municipalidades está constituido por las normas emitidas por los órganos de gobierno y administración municipal, de acuerdo al ordenamiento jurídico nacional.

La normatividad expedida por los distintos niveles de gobierno, se sujeta al ordenamiento jurídico establecido por la Constitución y las leyes del República.

Las autoridades políticas, administrativas y policiales, ajenas al gobierno local

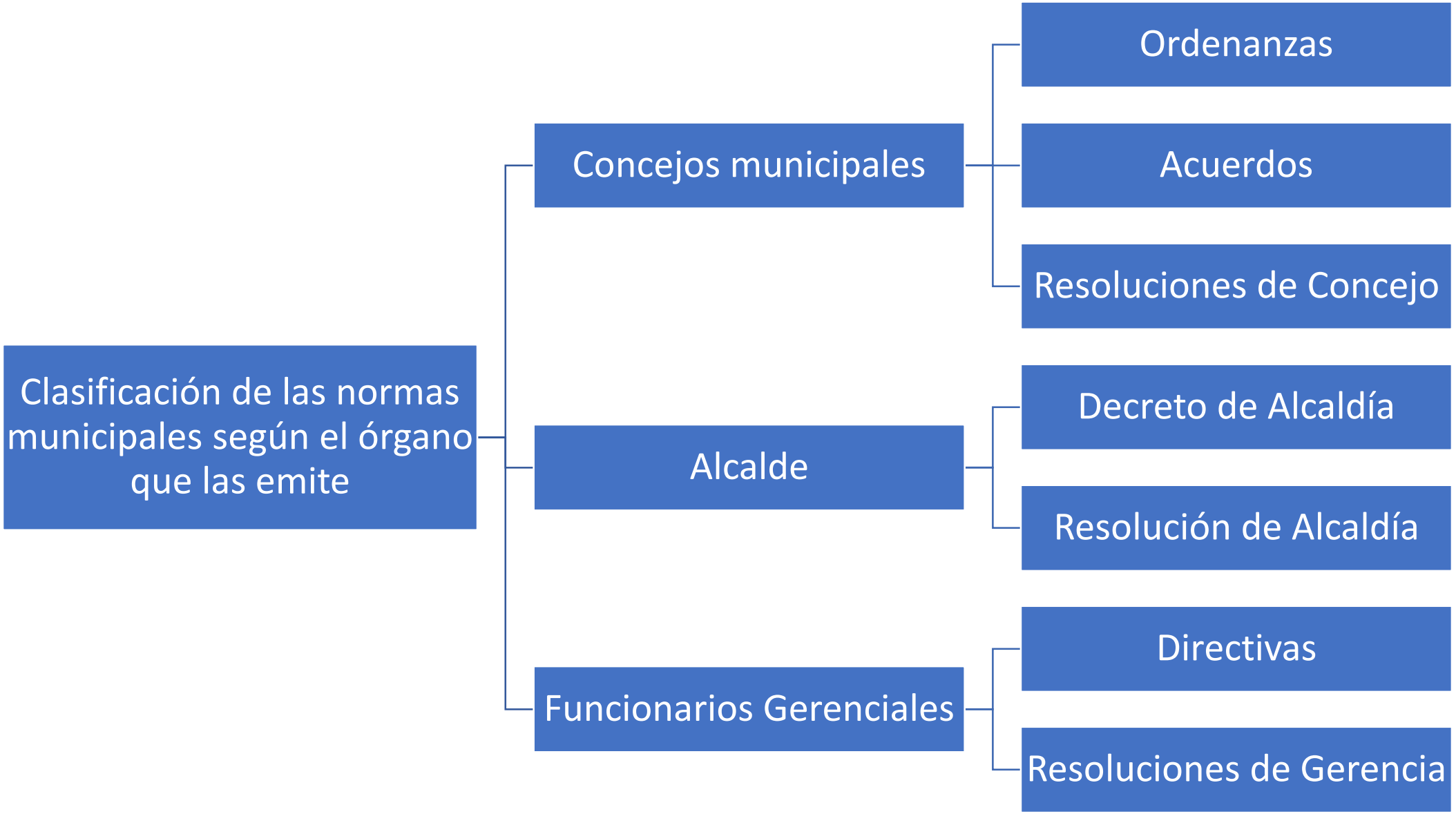
Tienen la obligación de reconocer y respetar la preeminencia de la autoridad municipal en los asuntos de su competencia

Estas autoridades no podrán interferir en el cumplimiento de las normas y disposiciones municipales que se expidan con arreglo a ley, bajo responsabilidad


Principios que rigen las normas municipales
Sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del derecho administrativo
Exclusividad. Exclusivo de la municipalidad que lo emite
Territorialidad. Se cumple sobre la jurisdicción territorial donde ejerce competencia la municipalidad
Legalidad. Debe de observar el ordenamiento constitucional, legal y reglamentario vigente
Simplificación administrativa. Facilitar el acceso de los administrados a los servicios públicos

Tipología de las normas municipales

Según los órganos municipales que emiten las normas es posible establecer una tipología.


Clasificación de las normas municipales según el órgano que las emite
Concejos municipales
Ordenanzas
Acuerdos
Resoluciones de Concejo
Alcalde
Decreto de Alcaldía
Resolución de Alcaldía
Funcionarios Gerenciales
Directivas
Resoluciones de Gerencia

- Los concejos municipales ejercen sus funciones de gobierno mediante la aprobación de ordenanzas y acuerdos
- Corresponde al concejo municipal aprobar, modificar o derogar las ordenanzas y dejar sin efecto los acuerdos
- Los regidores tienen la atribución y obligación de proponer proyectos de ordenanzas y acuerdos
- Es atribución del alcalde proponer al concejo municipal proyectos de ordenanzas y acuerdos

Ordenanzas

- Las ordenanzas de las municipalidades provinciales y distritales, en la materia de su competencia, son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal, por medio de las cuales se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa.
- Estas ordenanzas no pueden ser emitidas por las Municipalidades de Centro Poblado.
- Es atribución del alcalde promulgar las ordenanzas y disponer su publicación
- El **referéndum municipal** es un instrumento de participación directa del pueblo sobre asuntos de competencia municipal, mediante el cual se pronuncia con carácter decisorio, respecto a la aprobación o desaprobación de las ordenanzas municipales, excepto aquellas de naturaleza tributaria que estén de acuerdo a ley.

Supuestos de utilización de ordenanzas (i)

a) Las municipalidades de centros poblados son creadas por ordenanza municipal provincial. No se pueden dictar ordenanzas de creación de municipalidades de centro poblado durante el último año del período de gestión municipal.

b) Por ordenanza el concejo municipal aprueba el reglamento del concejo municipal.

c) Las ordenanzas determinan el régimen de sanciones administrativas por la infracción de sus disposiciones, estableciendo las escalas de multas en función de la gravedad de la falta, así como la imposición de sanciones no pecuniarias.

d) Mediante ordenanzas se crean, modifican, suprimen o exoneran, los arbitrios, tasas, licencias, derechos y contribuciones, dentro de los límites establecidos por ley. Las ordenanzas en materia tributaria expedidas por las municipalidades distritales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción para su vigencia.

Supuestos de utilización de ordenanzas (ii)

a) El Consejo de Coordinación Local Provincial se rige por Reglamento aprobado por Ordenanza Provincial, durante el primer semestre de su funcionamiento, a propuesta del Consejo de Coordinación Local Provincial. El Consejo de Coordinación Local Distrital se rige por Reglamento aprobado por Ordenanza Distrital, durante el primer trimestre de su funcionamiento, a propuesta del Consejo de Coordinación Local Distrital.

b) La constitución y delimitación de las Juntas Vecinales Comunales, el número de sus delegados, así como la forma de su elección y revocatoria, serán establecidos mediante ordenanza de la respectiva municipal distrital.

c) El vecino de una jurisdicción municipal puede ejercer su derecho de participación vecinal en la municipalidad de su distrito y su provincia, mediante el mecanismo de Cabildo Abierto, conforme a la ordenanza que lo regula. El concejo provincial o el distrital, mediante ordenanza reglamentará la convocatoria a cabildo abierto.

Acuerdos

- Los acuerdos son decisiones, que toma el concejo, referidas a asuntos específicos de interés público, vecinal o institucional, que expresan la voluntad del órgano de gobierno para practicar un determinado acto o sujetarse a una conducta o norma institucional.
- Los acuerdos son adoptados por mayoría calificada o mayoría simple, el Alcalde tiene sólo voto dirimente en caso de empate.
- En la formación de estos acuerdos, los regidores son responsables, individualmente, por los actos violatorios de la ley practicados en el ejercicio de sus funciones y, solidariamente, por los acuerdos adoptados contra la ley, a menos que salven expresamente su voto, dejando constancia de ello en actas.
- Es atribución del alcalde ejecutar los acuerdos de concejo municipal, bajo responsabilidad.

Supuestos legales del uso de acuerdos (i)

a) Los regidores tienen derecho a dietas fijadas por acuerdo del concejo municipal dentro del primer trimestre del primer año de gestión.
b) El alcalde provincial o distrital es rentado mediante una remuneración mensual fijada por acuerdo del concejo municipal dentro del primer trimestre del primer año de gestión.
c) Es atribución del alcalde, con acuerdo del concejo municipal, solicitar al Poder Legislativo la creación de los impuestos que considere necesario.
d) El acuerdo de concejo que declara o rechaza la vacancia es susceptible de recurso de reconsideración, a solicitud de parte. El acuerdo que resuelve el recurso de reconsideración es susceptible de apelación.
e) El ejercicio del cargo de alcalde o regidor se suspende por acuerdo de concejo.
f) El gerente municipal también puede ser cesado mediante acuerdo del concejo municipal adoptado por dos tercios del número hábil de regidores.

Supuestos legales de uso de acuerdos (ii)

a) Las empresas municipales son creadas por ley, a iniciativa de los gobiernos locales con acuerdo del concejo municipal con el voto favorable de más de la mitad del número legal de regidores.

b) Los bienes inmuebles de las municipalidades se inscriben en los Registros Públicos, a petición del alcalde y por el mérito del acuerdo de concejo correspondiente. Los predios que correspondan a las municipalidades se inscriben en el Registro de Predios por el sólo mérito del acuerdo de concejo que lo disponga, siempre que no se encuentren inscritos a favor de terceros.

c) Los bienes municipales pueden ser transferidos, concesionados en uso o explotación, arrendados o modificado su estado de posesión o propiedad mediante cualquier otra modalidad, por acuerdo del concejo municipal. El acuerdo municipal de donación, cesión o concesión debe fijar de manera inequívoca el destino que tendrá el bien donado y su modalidad.

d) Las municipalidades provinciales y distritales pueden incrementar las transferencias de recursos a las municipalidades de centros poblados, previo acuerdo de sus concejos municipales.

e) Las municipalidades provinciales o distritales, por única vez, con acuerdo adoptado por dos tercios de los miembros del concejo municipal, podrán declararse en emergencia administrativa o financiera, por un plazo máximo de noventa días, con el objeto de hacer las reformas, cambios o reorganizaciones que fueran necesarias para optimizar sus recursos y funciones, respetando los derechos laborales adquiridos legalmente.

Resoluciones de Concejo

- Los asuntos administrativos concernientes a su organización interna, los Concejos municipales los resuelven a través de resoluciones de concejo.
- Las Resoluciones de Concejo resuelven los asuntos administrativos concernientes a la administración interna del propio concejo municipal, pudiendo emitirse para fallar respecto a las sanciones a los regidores, otorgar honores y méritos propios de la voluntad del concejo, y formalizar Acuerdos de Concejo que tengan que ver con acciones que incumban solo al propio concejo incidiendo en los regidores y las comisiones permanentes y especiales.

Alcalde

Es atribución del alcalde dictar decretos y resoluciones de alcaldía con sujeción a las leyes y ordenanzas

Decretos de Alcaldía

- **I.2.** (Art. 20, 6), Ley 27972).
- **1. DECRETOS DE ALCALDÍA.** El alcalde ejerce las funciones ejecutivas de gobierno mediante decretos de alcaldía (Art. 39 Ley 27972). Los decretos de alcaldía establecen normas reglamentarias y de aplicación de las ordenanzas, sancionan los procedimientos necesarios para la correcta y eficiente administración municipal y resuelven o regulan asuntos de orden general y de interés para el vecindario, que no sean de competencia del concejo municipal (Art. 42 Ley 27972). En otras palabras, establecen normas complementarias y de aplicación de las ordenanzas, sancionan los procedimientos necesarios para la correcta y eficiente administración municipal y resuelven o regulan asuntos de orden general y de interés para el vecindario, que no sean de competencia del gobierno municipal (numeral 5.3. Directiva 001-2008-MPA/GPPR/SGR).

ALCALDE

- **I.2. ALCALDE.** Es atribución del alcalde dictar decretos y resoluciones de alcaldía con sujeción a las leyes y ordenanzas (Art. 20, 6), Ley 27972).
- **1. DECRETOS DE ALCALDÍA.** El alcalde ejerce las funciones ejecutivas de gobierno mediante decretos de alcaldía (Art. 39 Ley 27972). Los decretos de alcaldía establecen normas reglamentarias y de aplicación de las ordenanzas, sancionan los procedimientos necesarios para la correcta y eficiente administración municipal y resuelven o regulan asuntos de orden general y de interés para el vecindario, que no sean de competencia del concejo municipal (Art. 42 Ley 27972). En otras palabras, establecen normas complementarias y de aplicación de las ordenanzas, sancionan los procedimientos necesarios para la correcta y eficiente administración municipal y resuelven o regulan asuntos de orden general y de interés para el vecindario, que no sean de competencia del gobierno municipal (numeral 5.3. Directiva 001-2008-MPA/GPPR/SGR).

RESOLUCIONES DE ALCALDÍA

- **2. RESOLUCIONES DE ALCALDÍA.** Por resoluciones de alcaldía se resuelven los asuntos administrativos a cargo del Alcalde (Art. 39 Ley 27972). Las resoluciones de alcaldía aprueban y resuelven los asuntos de carácter administrativo (Art. 43 Ley 27972). La Resolución de Alcaldía resuelve los procedimientos de servicios administrativos en segunda instancia (numeral 6.3.1Directiva 001-2008-MPA/GPPR/SGR)

FUNCIONARIOS GERENCIALES – DIRECTIVAS (I)

- **I.3. FUNCIONARIOS GERENCIALES.** Las gerencias resuelven los aspectos administrativos a su cargo a través de resoluciones y directivas (Art. 39 Ley 27972), estas se publicarán en la página web institucional (Cfr. Art. 19 Directiva 001-2015-MPCH/A).
- **1. DIRECTIVAS.** Son documentos normativos o lineamientos técnico normativos que se formulan en atención a las necesidades de los diferentes órganos de la Municipalidad y tiene por objeto establecer procedimientos específicos de carácter operativo y/o administrativo, así como acciones internas que deben realizarse en cumplimiento de las disposiciones legales vigentes o lineamientos de política institucional, o la mejora de procesos, en el ámbito de su competencia (Cfr. Directiva 001-2016-DP/SSG).

FUNCIONARIOS GERENCIALES – DIRECTIVAS (I)

- Las Directivas son herramientas administrativas de ejecución para el desarrollo de acciones y funciones administrativas vinculantes con la normativa en políticas y disposiciones legales y municipales, tienen carácter ejecutivo y de regulación para las actividades propias de la unidad orgánica y con la finalidad de alcanzar resultados concretos y satisfactorios en el desarrollo de las mismas, se aprueban con Resolución de Alcaldía. Tiene carácter de inapelables y de cumplimiento obligatorio para los funcionarios y servidores que alcance la directiva (Art. 8 Directiva 001-2015-MPCH/A).
- En atención a la autonomía administrativa de las municipalidades se pueden considerar otro tipo de resoluciones, como, por ejemplo, las resoluciones sub gerenciales.

RESOLUCIONES DE GERENCIA

- **2. RESOLUCIONES DE GERENCIA.** Las Resoluciones de Gerencia son actos determinantes que resuelven asuntos de carácter administrativo, constituyen primera instancia administrativa y están sujetas al recurso administrativo de reconsideración, el cual se formula ante el mismo órgano que emitió el acto y se sustenta en nueva prueba, siendo éste mismo órgano el que resuelve y al recurso administrativo de apelación, el cual se dirige ante la misma autoridad que expide el acto y se sustenta en diferente interpretación de pruebas o cuestiones de puro derecho, debiéndose en este caso elevar al Alcalde de la entidad, quien resuelve (Art. 7 Directiva 001-2015-MPCH/A)

EFICACIA DE LAS NORMAS MUNICIPALES (I)

- **II. EFICACIA DE LAS NORMAS MUNICIPALES.** Las ordenanzas, los decretos de alcaldía y los acuerdos sobre remuneración del alcalde y dietas de los regidores deben ser publicados (Art. 44 Ley 27972):
- 1. En el Diario Oficial El Peruano en el caso de las municipalidades distritales y provinciales del departamento de Lima y la Provincia Constitucional del Callao (Art. 44 Ley 27972).
- 2. En el diario encargado de las publicaciones judiciales de cada jurisdicción en el caso de las municipalidades distritales y provinciales de las ciudades que cuenten con tales publicaciones, o en otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad (Art. 44 Ley 27972).

EFICACIA DE LAS NORMAS MUNICIPALES (II)

- 3. En los carteles municipales impresos fijados en lugares visibles y en locales municipales, de los que dará fe la autoridad judicial respectiva, en los demás casos (Art. 44 Ley 27972).
- 4. En los portales electrónicos, en los lugares en que existan (Art. 44 Ley 27972).
- Las normas municipales rigen a partir del día siguiente de su publicación, salvo que la propia norma postergue su vigencia (Art. 44 Ley 27972). No surten efecto las normas de gobierno municipal que no hayan cumplido con el requisito de la publicación o difusión (Art. 44 Ley 27972). Por su parte, las disposiciones municipales de interés particular se notifican en forma personal o de modo que se pueda acreditar la efectiva recepción por los interesados. Las notificaciones de carácter tributario se sujetan a las normas del Código Tributario (Art. 45 Ley 27972).

IMPUGNACIÓN DE LAS NORMAS MUNICIPALES (I)

- **III. IMPUGNACIÓN DE LAS NORMAS MUNICIPALES.** La vía administrativa se agota con la decisión que adopte el alcalde, con excepción de los asuntos tributarios y lo estipulado para la reconsideración de acuerdos (Art. 50 Ley 27972). En el caso de la reconsideración de acuerdos, el 20% (veinte por ciento) de los miembros hábiles del concejo pueden solicitar la reconsideración respecto de los acuerdos, en estricta observancia de su reglamento de organización interna (Art. 51 Ley 27972). Agotada la vía administrativa proceden las siguientes acciones (Art. 52 Ley 27972):
- **1. Acción de inconstitucionalidad** ante el Tribunal Constitucional contra las ordenanzas municipales que contravengan la Constitución (Art. 52 Ley 27972), sean ordenanzas provinciales o distritales. Esta acción procede contra las normas que tienen rango de ley como es el caso de las ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo (Art. 200, 4 Constitución). Esto se puede dar cuando la ordenanza contraviene el ordenamiento jurídico nacional.
- **2. Acción popular** ante el Poder Judicial contra los decretos de alcaldía que aprueben normas reglamentarias y/o de aplicación de las ordenanzas o resuelvan cualquier asunto de carácter general en contravención de las normas legales vigentes (Art. 52 Ley 27972). La Acción Popular procede por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen (Art. 200, 2 Constitución).

IMPUGNACIÓN DE LAS NORMAS MUNICIPALES (I)

- **3. Acción contencioso-administrativa** contra los acuerdos del concejo municipal y las resoluciones que resuelvan asuntos de carácter administrativo (Art. 52 Ley 27972), como es el caso de las Resoluciones de Alcaldía que agotan la vía administrativa.
- Las acciones se interponen en los términos que señalan las leyes de la materia (como sería el Código Procesal Constitucional y el TUO de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo). Si no hubiera ley especial que precise el término, éste se fija en 30 (treinta) días hábiles, computados desde el día siguiente de publicación o notificación, según sea el caso (Art. 52 Ley 27972).
- El Alcalde es la máxima autoridad administrativa de la municipalidad, el Concejo Municipal es un órgano de gobierno y no constituye máxima autoridad administrativa.

CONCLUSIÓN

- Las municipalidades (gobiernos locales) tienen autonomía normativa para emitir normas administrativas municipales destinadas a mejorar el servicio público a la ciudadanía, estás pueden clasificarse teniendo en cuenta el sujeto (órgano) que las emite: en el caso del concejo municipal este emite ordenanzas, acuerdos y resoluciones de concejo; en el caso del alcalde este emite decretos de alcaldía y resoluciones de alcaldía; en el caso de los funcionarios gerenciales estos emiten directivas y resoluciones gerenciales; para que estos actos sean eficaces se requiere de su publicación y/o notificación; el desacuerdo con la aplicación de estas normas motiva su impugnación a través de procesos constitucionales, procesos contenciosos administrativos y procedimientos administrativos.